LAS FUNCIONES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA EN EL PAD

José María Pacori Cari
Maestro en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín – Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo – Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

FUNCIONES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA

a) Función de recepción de denuncias y reportes

b) Función de tramitación de denuncias

c) Función de tramitación de informes de control

d) Función de precalificación

e) Función de suscripción de requerimientos

f) Función de emitir informes de precalificación

g) Función de apoyo a las autoridades del PAD

h) Función de custodia de los expedientes del PAD

i) Función de investigar de oficio

j) Función de desestimación de denuncias

k) Función de dirección

INTRODUCCIÓN

Las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario (PAD), jefe inmediato, jefe de recursos humanos, titular de la entidad, cuentan con el apoyo de un secretario técnico (Cfr. Artículo 92 Ley 30057, Perú).

Las autoridades de los órganos instructores del procedimiento disciplinario cuentan con el apoyo de una Secretaría Técnica que puede estar compuesta por uno o más servidores; de preferencia serán abogados (Cfr. Artículo 94 Decreto Supremo 040-2014-PCM, Perú).

La secretaría técnica depende de la oficina de recursos humanos de la entidad o la que haga sus veces (Cfr. Artículo 92 Ley 30057, Perú).

El secretario técnico puede ser un servidor civil de la entidad que se desempeña como tal, en adición a sus funciones (Cfr. Artículo 92 Ley 30057, Perú).

¿QUÉ ES LA SECRETARÍA TÉCNICA?

La Secretaría Técnica apoya el desarrollo del procedimiento disciplinario y está a cargo de un Secretario Técnico que es designado por la máxima autoridad administrativa de la entidad, en adición a las funciones que viene ejerciendo en la entidad o específicamente para dicho propósito. El Secretario Técnico puede ser un servidor civil que no forme parte de la Oficina de Recursos Humanos (ORH), sin embargo, en el ejercicio de sus funciones reporta a esta (Cfr. Numeral 8.1 Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

Debe presentar semestralmente al Jefe de Recursos Humanos o quien haga sus veces un reporte sobre el estado de las denuncias recibidas y/o procedimientos administrativos disciplinarios iniciados, pudiendo la entidad establecer plazos menores para la emisión de dicho reporte (Cfr. Informe Técnico 2300-2016-SERVIR/GPGSC, Perú).

FUNCIONES GENERALES DE LA SECRETARIA

El secretario técnico es el encargado:

1) de precalificar las presuntas faltas,

2) documentar la actividad probatoria (y todas las etapas del PAD),

3) proponer la fundamentación y

4) administrar los archivos emanados del ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria de la entidad pública

No tiene capacidad de decisión y sus informes u opiniones no son vinculantes (Cfr. Artículo 92 Ley 30057, Perú).

COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA TÉCNICA

Es claro que las funciones de la Secretaría Técnica en el marco de su función de asistencia a las autoridades del PAD se encuentran debidamente señaladas en la Ley 30057, el Decreto Supremo 040-2014-PCM, Perú y la Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, por lo que **la actuación de dicho órgano de apoyo debe realizarse dentro del ámbito de dicha competencia, sin poder excederse en dichas atribuciones** (Cfr. Informe Técnico 1706-2018-SERVIR/GPGSC, Perú).

FUNCIÓN DE RECEPCIÓN DE DENUNCIAS

Recibir las denuncias verbales o por escrito de terceros y los reportes que provengan de la propia entidad, guardando las reservas del caso, los mismos que deberán contener, como mínimo, la exposición clara y precisa de los hechos (Cfr. Numeral 8.2 Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

Cualquier persona que considere que un servidor civil ha incurrido en una conducta que tenga las características de falta disciplinaria, debe informarlo de manera verbal o escrita ante la Secretaría Técnica (Cfr. Artículo 92 Ley 30057, Perú)

Cuando la denuncia sea formulada en forma verbal, la Secretaría Técnica que la recibe debe brindarle al denunciante un formato para que este transcriba su denuncia, la firme en señal de conformidad y adjunte las pruebas pertinentes (Cfr. Artículo 101 Decreto Supremo 040-2014-PCM, Perú).

FUNCIÓN DE TRAMITAR DENUNCIAS

Tramitar las denuncias y brindar una respuesta al denunciante en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles (Cfr. Numeral 8.2 Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, Perú). Es decir, la Secretaría Técnica tramita la denuncia y brinda una respuesta al denunciante en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles a partir del día siguiente de su recepción (Cfr. Artículo 101 Decreto Supremo 040-2014-PCM, Perú).

Cuando un denunciante se sienta afectado por una presunta actuación dilatoria al no dársele respuesta dentro del plazo señalado por ley, se encontrará facultado para interponer queja por defecto de tramitación contra la Secretaría Técnica.

Si bien los plazos previstos para la realización de las actuaciones durante la etapa de precalificación de un PAD, constituyen plazos ordenadores, esto no significa que la Secretaría Técnica pueda desconocer abiertamente el cumplimiento de dicho plazo, puesto que se encuentra obligada a tramitar la denuncia y comunicarla al denunciante, salvo razones debidamente justificadas (Cfr. Informe Técnico 1396-2019-SERVIR/GPGSC, Perú).

FUNCIÓN DE TRAMITAR INFORMES CONTROL

Tramitar los informes de control relacionados con el procedimiento administrativo disciplinario, cuando la entidad sea competente y no se haya realizado la notificación dispuesta en el artículo 96.4 del Reglamento de la Ley 30057 - Decreto Supremo 040-2014-PCM (Cfr. Numeral 8.2 Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

Existen casos en que la CGR habría advertido presuntas infracciones a través de un informe de control que fue notificado a la entidad pero que a su vez hubiera dispuesto que esta se abstuviera de efectuar el deslinde de responsabilidades por asumir directamente el conocimiento de dichos hechos a través de un PAS, pero que luego hubiera devuelto el informe de control al Titular de la entidad para el deslinde respectivo al no poder iniciar PAS por no contar con marco legal para esos efectos. En dicho contexto, teniendo en cuenta que en la primera oportunidad en que la CGR remitió el informe de control al Titular de la entidad esta no contaba con la posibilidad de desplegar su potestad disciplinaria por disposición expresa de la propia CGR, dicha momento no puede ser tomado en cuenta para el inicio del cómputo del plazo de prescripción para el inicio del PAD, pues la entidad se encontraba materialmente impedida de iniciarlo. Así pues, el cómputo del computar el plazo de prescripción de un (1) año para el inicio del PAD deberá iniciar cuando la CGR remite por segunda vez el informe de control al Titular de la entidad para el deslinde de las responsabilidades a que hubiera lugar (Cfr. Informe Técnico 1888-2019-SERVIR/GPGSC, Perú).

FUNCIÓN DE PRECALIFICACIÓN

d) Función de precalificación. Efectuar la precalificación en función a los hechos expuestos en la denuncia y las investigaciones realizadas (Cfr. Numeral 8.2 Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

La competencia para calificar las denuncias recae en la Secretaría Técnica, como órgano de apoyo de las autoridades del PAD, que, de ser el caso, deberá emitir el informe respectivo recomendando el inicio de un procedimiento administrativo disciplinario o, en caso no encuentre fundamento probatorio o indiciario suficiente, dispondrá el archivo en virtud de la declaración de no ha lugar a trámite de una denuncia. No se establece que la Oficina de Recursos Humanos cuente con la atribución para calificar y/o emitir pronunciamiento sobre los hechos materia de denuncia, salvo que tenga la condición de órgano instructor o órgano sancionador, según sea el caso. Cabe agregar que la emisión de un informe previo sobre hechos materia de denuncia por parte de la Oficina de Recursos Humanos, podría verse inmersa en causales de abstención o generar vicios de nulidad que afecten la tramitación del PAD (Cfr. Informe Técnico 001484-2021-SERVIR-GPGSC, Perú).

FUNCIÓN DE SUSCRIPCIÓN

Suscribir los requerimientos de información y/o documentación a las entidades, servidores y ex servidores civiles de la entidad o de otras entidades. Es obligación de todos estos remitir la información solicitada en el plazo requerido, bajo responsabilidad (Cfr. Numeral 8.2 Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

A efectos de la instauración de procedimiento administrativo disciplinario contra algún servidor y/o funcionario por la inobservancia de la obligación remitir información solicitada por la Secretaría Técnica en el plazo requerido, dicha infracción debe ser subsumida en alguna de las faltas descritas en el artículo 85 de la LSC o, en su defecto, en el Reglamento Interno de Servidores Civiles (RIS) o el Reglamento Interno de Trabajo (RIT) (Cfr. Informe Técnico 004-2019-SERVIR/GPGSC, Perú).

FUNCIÓN DE EMITIR INFORMES

Emitir el informe correspondiente que contiene los resultados de la precalificación, sustentando la procedencia o apertura del inicio del procedimiento e identificando la posible sanción a aplicarse y al Órgano Instructor competente, sobre la base de la gravedad de los hechos o la fundamentación de su archivamiento (Cfr. Numeral 8.2 Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

Las autoridades del PAD no podrían suscribir ni visar el Informe de Precalificación por no encontrarse dicha función dentro del marco de sus competencias establecidas en el régimen disciplinario de la LSC (Cfr. Informe Técnico 0127-2021-SERVIR-GPGSC, Perú).

En el PAD el Secretario Técnico no tiene capacidad de decisión y sus informes y recomendaciones no son vinculantes (Cfr. Informe Técnico 2300-2016-SERVIR/GPGSC, Perú)

FUNCIÓN DE APOYO

Apoyar a las autoridades del PAD durante todo el PAD, documentar la actividad probatoria, elaborar el proyecto de resolución o acto expreso de inicio del PAD y, de ser el caso, proponer la medida cautelar que resulte aplicable, entre otros. Corresponde a las autoridades del PAD decidir sobre la medida cautelar propuesta por el Secretario Técnico (Cfr. Numeral 8.2 Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

Las autoridades del PAD pueden pedir el apoyo del Secretario Técnico, toda vez que constituye una de sus atribuciones brindar tal función, pudiendo ser la elaboración del proyecto de resolución o acto expreso de inicio del PAD, proyecto de informe final del Órgano Instructor, o proyecto de resolución de sanción (Cfr. Informe Técnico 001880-2020-SERVIR-GPGSC, Perú).

La imposición de las medidas cautelares antes del inicio del PAD es competencia exclusiva del Jefe de la Oficina de Recursos Humanos o el que haga sus veces, por lo que la Secretaría Técnica no tendría intervención en la adopción de dicha medida; sin embargo, resulta menester señalar que, durante el inicio de un PAD, el Secretario Técnico, podrá proponer al Órgano Instructor la adopción de la medida cautelar que resulte aplicable (Cfr. Informe Técnico 001880-2020-SERVIR-GPGSC, Perú).

FUNCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y CUSTODIA

Administrar y custodiar los expedientes administrativos del PAD (Cfr. Numeral 8.2 Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

Función de administrar los expedientes administrativos del PAD consiste en documentar todas las etapas del PAD, de modo ordenado y organizado.

Función de custodiar consiste en guardar los expedientes administrativos del PAD con cuidado y vigilancia.

La Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC no ha especificado el modo en que el Secretario Técnico habrá de ejercer dicha función de custodia, ello en la medida que corresponde a las entidades establecer la forma en que se custodiarán los expedientes administrativos del PAD, sin contravenir que la función recae en el Secretario Técnico, así como implementar mecanismos que contribuyan a esta labor, de acuerdo a sus posibilidades.

Debe tenerse en cuenta que la función de custodia que ejerce el Secretario Técnico no se limita a los expedientes administrativos durante el desarrollo del PAD, sino que comprende también a los expedientes administrativos de los PAD finalizados (Cfr. Informe Técnico 324-2017-SERVIR/GPGSC, Perú).

FUNCIÓN DE INVESTIGAR DE OFICIO

Iniciar de oficio, las investigaciones correspondientes ante la presunta comisión de una falta (Cfr. Numeral 8.2 Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

Si bien una de las funciones de este órgano de apoyo es la de iniciar de oficio las investigaciones ante la presunta comisión de una falta, esto no lo habilita a configurarse como un órgano de auditoría interna que ejecute *motu proprio* acciones de control en los distintos órganos y/o unidades de la Entidad, sino que dicha función de actuación de oficio se refiere a los supuestos en los que, con ocasión del desarrollo de sus competencias, hubiera advertido indicios de otras infracciones de índole disciplinaria frente a lo cual se encuentra facultado a iniciar las investigaciones correspondientes (Cfr. Informe Técnico 1706-2018-SERVIR/GPGSC, Perú).

FUNCIÓN DE DESESTIMACIÓN DE DENUNCIAS

Declarar "no ha lugar a trámite" una denuncia o un reporte en caso que luego de las investigaciones correspondientes, considere que no existen indicios o indicios suficientes para dar lugar a la apertura del PAD (Cfr. Numeral 8.2 Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

Cuando el Secretario Técnico estime manifiestamente deficiente una denuncia porque carezca, verbi gratia, de todo fundamento probatorio o existan otros indicios o elementos que le resten eficacia, con la fundamentación debida, puede determinar no ha lugar una respectiva denuncia (Cfr. Informe Técnico 2300-2016-SERVIR/GPGSC, Perú).

En caso el nuevo Secretario Técnico recibiera una denuncia relacionada a los mismos hechos que fueron objeto de no ha lugar a trámite en un informe de precalificación emitido por su predecesor, advirtiendo que dicho informe no se encuentra fundamentado, resulta manifiestamente arbitrario, o advirtiera que la nueva denuncia contiene nuevo material probatorio con el que no se contaba al momento de la emisión del primer informe, resulta posible una nueva evaluación de los hechos objeto de denuncia, pudiendo emitirse el informe de precalificación recomendando el inicio de procedimiento disciplinario (Cfr. Informe Técnico 034-2019-SERVIR/GPGSC, Perú).

FUNCIÓN DE DIRECCIÓN

Dirigir y/o realizar las acciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones (Cfr. Numeral 8.2 Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

Sin desnaturalizar las funciones otorgadas al Secretario Técnico este puede ejercer acciones afines para el cumplimiento de sus funciones, esto es, el uso de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones, *verbi gratia*, convocar a su oficina al presunto servidor infractor para que dé su declaración sobre los hechos materia de investigación.

LOS ÓRGANOS DE INSTRUCCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO (PAD)

José María Pacori Cari
Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

SUMARIO

1. Potestad sancionadora

1.1. ¿Qué es el principio de jerarquía?

1.2. Órganos de instrucción competentes

1.3. Órgano instructor para funcionarios y ex funcionarios

1.4. ¿Quién identifica al órgano instructor?

2. Problemas sobre la competencia de los órganos instructores

2.1. Conflictos de competencia entre órganos instructores

2.2. Concurso de infractores

2.3. Abstención del órgano instructor

3. El órgano instructor en la etapa de investigación

3.1. Órgano instructor apartamiento del informe de precalificación

3.2. Viabilidad de devolver el expediente del PAD a la Secretaría Técnica

3.3. Modificación de la sanción en la fase instructiva del PAD

3.4. Conclusión del procedimiento disciplinario en fase instructiva y el archivamiento del PAD

3.5. Órgano instructor que impone sanción de amonestación verbal

3.6. Contenido del informe del órgano instructor

3.7. Notificación del informe de instrucción

3.8. Apartamiento del informe de instrucción

INTRODUCCIÓN

Cuando se dice etapa de instrucción en el procedimiento administrativo disciplinario (PAD) nos referimos a la actividad probatoria, esto es, el ofrecimiento, admisión y actuación de los medios de prueba de cargo y de descargo, esta actividad se sustenta en los principios de la potestad sancionadora, lo mismo que el principio de verdad material y el principio de presunción de veracidad. Esta etapa de instrucción está a cargo de un órgano de instrucción que emitirá y notificará el acto de apertura de PAD, recepcionará los descargos del presunto infractor, realizará la actividad probatoria, emitirá el informe final de instrucción y remitirá el mismo al órgano sancionador.

POTESTAD SANCIONADORA

La potestad sancionadora de los órganos competentes del PAD de primera y segunda instancia son indelegables, puesto que el nombramiento de los mismos está efectuado previa y debidamente por la Ley del Servicio Civil y su Reglamento, su inobservancia implica la vulneración, principalmente, del principio del debido procedimiento (Cfr. Informe Técnico 784-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

En ese sentido, corresponderá a cada entidad de la Administración Pública, conforme a lo establecido en la Ley del Servicio Civil - Ley 30057 y su Reglamento y sus instrumentos de gestión interna (ROF y MOF, ejemplo), determinar los órganos competentes, siendo estos indelegables, de acuerdo al tipo de sanción a aplicarse (amonestación escrita, suspensión y destitución), por lo que a través de la Secretaría Técnica se emitirá un informe de precalificación, identificando, entre otros puntos, al órgano instructor y sancionador competentes (Cfr. Informe Técnico 784-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

¿QUÉ ES EL PRINCIPIO DE JERARQUÍA?

El **principio de jerarquía** implica que la Administración Pública está sujeta a una organización y régimen jerarquizado, de ahí se deriva que los órganos, organismos y entidades públicas se encuentran sujetos a las disposiciones, instrucciones y orientaciones que imparte la autoridad superior, lo que no supone una afectación de la autonomía de la cual gozan; si el superior jerárquico puede ordenar la actuación de sus subordinados, entonces también tiene atribuida la competencia para adoptar las medidas necesarias para el deslinde de responsabilidad en caso de cometerse una infracción por parte de éstos (Cfr. Informe Técnico 1947-2016-SERVIR/GPGSC, Perú).

Es importante determinar la posible sanción a aplicarse a fin de identificar las autoridades competentes del PAD para luego verificar la línea jerárquica del presunto infractor, aplicando el principio de jerarquía basado en los instrumentos de gestión de la entidad como es el Reglamento de Organización y Funciones ROF (Cfr. Informe Técnico 512-2016-SERVIR/GPGSC, Perú).

ÓRGANOS DE INSTRUCCIÓN COMPETENTES

Sanción	Órgano instructor	Órgano sancionador	Oficialización de la sanción
Amonestación escrita	Jefe inmediato del presunto infractor	Jefe inmediato del presunto infractor	Jefe de recursos humanos
Suspensión	Jefe inmediato del presunto infractor	Jefe de recursos humanos	Jefe de recursos humanos
Destitución	Jefe de recursos humanos	Titular de la entidad	Titular de la entidad

ÓRGANO INSTRUCTOR PARA FUNCIONARIOS Y EX FUNCIONARIOS

Sanción	Órgano instructor	Órgano sancionador	Oficialización de la sanción
A determinar	Comisión - Sector	Titular – Sector	Titular de la entidad

¿QUIÉN IDENTIFICA AL ÓRGANO INSTRUCTOR?

El secretario técnico tiene entre sus funciones identificar la posible sanción a aplicarse y al órgano instructor competente, sobre la base de la gravedad de los hechos (Cfr. Informe Técnico 531-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

Es decir, corresponderá a cada entidad de la Administración Pública determinar los órganos competentes, por lo que a través de la Secretaría técnica se emitirá un informe de precalificación, identificando, entre otros puntos, al órgano instructor y sancionador competentes (Cfr. Informe Técnico 940-2018-SERVIR/GPGSC, Perú).

CONFLICTOS DE COMPETENCIA ENTRE ÓRGANOS INSTRUCTORES

Sobre los casos de conflictos de competencia entre órganos instructores, si las autoridades del procedimiento disciplinario considerasen que cuentan con dicha competencia en el caso concreto o que carecen de ella son resueltos por la máxima autoridad administrativa, *ergo*, cabe precisar que para efecto del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, se entiende que el Titular de la entidad es la máxima autoridad administrativa de una entidad pública (Cfr. Informe Técnico 784-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

CONCURSO DE INFRACTORES

Cuando los presuntos infractores pertenecieran a distintas unidades orgánicas o distintos niveles jerárquicos y corresponda que el instructor sea el jefe inmediato, será competente la autoridad de mayor nivel jerárquico de entre todos los jefes inmediatos (Cfr. Informe Técnico 548-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

ABSTENCIÓN DEL ÓRGANO INSTRUCTOR

En cuanto a las causales de abstención, se ha establecido que si la autoridad instructiva se encontrare o incurriese en alguno de los supuestos del artículo 88 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se aplica el criterio de jerarquía, con el fin de determinar la autoridad competente, por lo que la autoridad que se encuentre en alguno de los supuestos de la norma citada, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a aquel en que comenzó a conocer el asunto o en que conoció la causal sobreviniente, plantea su abstención mediante un escrito motivado y remite lo actuado al superior jerárquico inmediato (Cfr. Informe Técnico 836-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

En ese sentido, las únicas causales de abstención para que las autoridades instructivas se inhiban de continuar con el desarrollo del procedimiento administrativo disciplinario, son las prescritas en el artículo 88 de la Ley 27444, **más no cuando alguna de las citadas autoridades adelante opinión alguna sobre los hechos materia de la denuncia**, puesto que la naturaleza de sus funciones como autoridades del procedimiento administrativo disciplinario es fundamentalmente de opinión y de investigación de los hechos concretos para la instauración de un procedimiento administrativo disciplinario (Cfr. Informe Técnico 836-2015-SERVIR/GPGSC, Perú).

ÓRGANO INSTRUCTOR EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN

Notificado el acto de inicio del PAD, el servidor inmerso en un PAD tiene derecho a presentar ante el órgano instructor del PAD sus descargos y las pruebas que crea conveniente para su defensa, en el plazo, sujeto a prórroga, de cinco (5) días hábiles computables desde el día siguiente de la comunicación que determina el inicio del PAD; vencido el plazo para la presentación de descargos, el órgano instructor llevará a cabo el análisis e indagaciones necesarios para determinar la existencia de la responsabilidad imputada al servidor civil mediante la emisión de su Informe Final, en un plazo máximo de quince días (15) días hábiles.

En consecuencia, el órgano instructor al encargarse de las actuaciones conducentes para determinar la existencia o no de responsabilidad del servidor, deberá evaluar todo lo actuado, así como el descargo presentado por el servidor imputado, observando los principios del procedimiento administrativo, tales como el debido procedimiento, el cual contiene el derecho a refutar los cargos imputados; la fase instructiva culmina con la emisión y notificación del informe en el que el órgano instructor se pronuncia sobre la existencia o no de la falta imputada al servidor civil, recomendando al órgano sancionador la sanción a ser impuesta, de corresponder (Cfr. Informe Técnico 262-2018-SERVIR/GPGSC, Perú).

ÓRGANO INSTRUCTOR APARTAMIENTO DEL INFORME DE PRECALIFICACIÓN

Al momento de la emisión del acto de inicio del PAD, el órgano instructor podría apartarse de las conclusiones del informe de precalificación del Secretario Técnico, por no considerarse competente o por considerar que no existen razones para iniciar el PAD, argumentando en ambos casos las razones de su decisión. Por consiguiente, al momento de emisión del acto de inicio, el órgano instructor podría adoptar un criterio distinto al propuesto por el Secretario Técnico, ya sea con respecto a la pertinencia del inicio PAD (declarando no ha lugar al mismo), o respecto a la tipificación realizada en el informe de precalificación (tanto en lo referido a la obligación infringida, como en la falta en la que se subsumiría y la posible sanción), circunstancia como consecuencia de la cual podría considerarse incompetente para conocer el PAD. Sin embargo, dicha facultad de apartarse de las recomendaciones de la Secretaría Técnica exige por parte del Órgano instructor la fundamentación de los motivos de dicho apartamiento (Cfr. Informe Técnico 1669-2019-SERVIR/GPGSC, Perú).

Sobre la estructura del acto que dispone el archivo por parte del órgano instructor, podrá tomarse como referencia la estructura obrante en el Anexo C1 (en cuanto corresponda y no sea incompatible), el cual obra en la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, consistente en la "Estructura del Informe de Precalificación" que dispone el archivo de la denuncia (Cfr. Informe Técnico 001351-2021-SERVIR-GPGSC, Perú; Cfr. Informe Técnico 001021-2021-SERVIR-GPGSC, Perú; Cfr. Informe Técnico 000137-2021-SERVIR-GPGSC, Perú).

VIABILIDAD DE DEVOLVER EL EXPEDIENTE DEL PAD A LA SECRETARÍA TÉCNICA

Si posterior a la etapa de la presentación de descargos, el órgano instructor obtiene nuevas pruebas como parte de sus actuaciones conducentes a la determinación o no de responsabilidad disciplinaria, dicha autoridad debe incluir ello en el análisis que le corresponde realizar para la emisión de su Informe Final. En consecuencia, no es necesario que el órgano instructor solicite nuevamente descargos al servidor o devuelva el expediente a la Secretaría Técnica debido a la obtención de nuevos medios probatorios que sirvan para acreditar los mismos hechos imputados y la misma falta mediante los cuales se inició el PAD.

Por otro lado, cabe señalar que el órgano instructor solo podría remitir el expediente a la Secretaría Técnica para una nueva precalificación de los hechos como consecuencia de la declaración de nulidad de oficio del acto de inicio del PAD por la detección de algún vicio que se haya configurado.

Finalmente, respecto a la detección de nuevos hechos que pudieran devenir en alguna infracción administrativa producto de las investigaciones de un procedimiento disciplinario ya iniciado, corresponderá a cualquiera de las autoridades del PAD reportar tal situación a la Secretaría Técnica para que en el marco de sus competencias realice sus funciones para la precalificación de la respectiva falta en un nuevo expediente (Cfr. Informe Técnico 1666-2019-SERVIR/GPGSC, Perú).

MODIFICACIÓN DE LA SANCIÓN EN LA FASE INSTRUCTIVA DEL PAD

En la fase instructiva del PAD, el órgano instructor solo puede recomendar la ratificación de la sanción propuesta en el acto de inicio de PAD o la modificación de la sanción señalada en el acto de inicio de PAD por una de menor gravedad o el archivo, de corresponder, en el Informe Final correspondiente para ser remitido finalmente al órgano sancionador, toda vez que el Órgano Sancionador es la autoridad que finalmente decide la determinación de la sanción a imponer o no, de ser el caso, *verbi gratia*, en un PAD iniciado por sanción de suspensión, debe señalarse que durante la fase instructiva podría recomendarse la modificación de dicha sanción por una sanción de amonestación escrita a ser impuesta al servidor, lo cual no implicaría una afectación al principio de tipicidad por cuanto se trata de la realización de análisis de graduación de sanción por parte de las autoridades del PAD (Cfr. Informe Técnico 000058-2022-SERVIR-GPGSC, Perú).

Debe quedar claro que en la culminación de la fase instructiva, el órgano instructor solo tiene la facultad de recomendar la ratificación o modificación de la sanción propuesta inicialmente, pues la decisión final de determinar la sanción a imponer le corresponde al Órgano Sancionador del PAD (Cfr. Informe Técnico 1996-2019-SERVIR/GPGSC, Perú).

CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO EN FASE INSTRUCTIVA

Una vez iniciado el procedimiento disciplinario, éste solo puede concluir con las actuaciones de la fase sancionadora y no en la etapa instructiva cuya finalidad es la investigación y propuesta de sanción, no el archivamiento del procedimiento; el procedimiento administrativo disciplinario concluye con la fase sancionadora conducida por el órgano sancionador.

La competencia para archivar el PAD recae en el órgano sancionador cuando resuelve declarar que no hay mérito para sanción; la normativa del procedimiento disciplinario de la Ley del Servicio Civil no ha previsto supuestos en los que se exima de realizar la fase sancionadora (Cfr. Informe Técnico 864-2016-SERVIR/GPGSC, Perú).

En el régimen disciplinario de la Ley del Servicio Civil - Ley 30057, la emisión del pronunciamiento definitivo sobre la existencia de responsabilidad o no del servidor investigado (con el cual se pone fin a la instancia) se encuentra a cargo del órgano sancionador, el mismo que, según sea el caso, puede determinar la imposición de una sanción al servidor y/o funcionario investigado, o su absolución (Cfr. Informe Técnico 1134-2018-SERVIR/GPGSC, Perú).

ÓRGANO INSTRUCTOR QUE IMPONE SANCIÓN DE AMONESTACIÓN VERBAL

En aquellos PAD que son instaurados con recomendación de suspensión o destitución, el órgano instructor únicamente se encuentra facultado a indagar y analizar lo necesario para determinar la existencia de la responsabilidad imputada al servidor. No siendo posible que, en el desarrollo de la fase instructiva, el órgano instructor se irrogue facultades que no le corresponden y disponga imponer una sanción al servidor procesado. Si, luego de instaurar el PAD con recomendación de suspensión o destitución, el órgano instructor considera que debe aplicar una sanción menor, deberá proponerlo en su informe y elevarlo al órgano sancionador para que este evalúe si acoge o no su propuesta.

Por lo tanto, no resulta viable que durante la fase instructiva el órgano instructor pueda imponer la sanción de amonestación verbal, de ser así, esta medida resultaría nula de pleno derecho y el procedimiento seguirá su curso conforme a ley; finalmente, precisamos que el principio de *non bis in ídem* únicamente puede ser invocado contra sanciones válidas, lo que implica que sean impuestas por autoridad competente (Cfr. Informe Técnico 2008-2019-SERVIR/GPGSC, Perú).

CONTENIDO DEL INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN

El informe que deberá remitir el órgano instructor al órgano sancionador debe contener (Cfr. Artículo 114 Decreto Supremo 040-2014-PCM, Perú; Cfr. Anexo E Versión actualizada de la Directiva 02-2015-SERVIR/GPGSC, Perú):

a) Los antecedentes del procedimiento y documentos que dieron lugar al inicio del procedimiento.

b) La identificación de la falta imputada, así como de la norma jurídica presuntamente vulnerada.

c) Los hechos que determinarían la comisión de la falta y los medios probatorios en que se sustentan.

d) Su pronunciamiento sobre la comisión de la falta por parte del servidor civil.

e) La recomendación del archivo o de la sanción aplicable, de ser el caso.

f) Proyecto de resolución o comunicación que pone fin al procedimiento, debidamente motivada.

NOTIFICACIÓN DEL INFORME DE INSTRUCCIÓN

El servidor procesado toma conocimiento del contenido del informe de instrucción cuando el órgano sancionador le notifica dicho informe con la finalidad que tome conocimiento que se ha iniciado la fase sancionadora y solicite el ejercicio de su derecho a informe oral para efectos de refutar los argumentos contenidos en el informe de instrucción (Cfr. Informe Técnico 864-2016-SERVIR/GPGSC, Perú).

APARTAMIENTO DEL INFORME DE INSTRUCCIÓN

Las conclusiones vertidas en el informe de órgano instructor tienen la condición de recomendación, no siendo vinculantes para el órgano sancionador, el mismo que podría imponer una sanción distinta a la recomendada, determinar la inexistencia de responsabilidad o incluso establecer que si existe responsabilidad en caso se hubiera recomendado el archivamiento del PAD; no obstante, en todos los casos, el órgano sancionador deberá fundamentar las razones por las cuales se aparte de la recomendación del órgano instructor (Cfr. Informe Técnico 1134-2018-SERVIR/GPGSC, Perú).

El órgano sancionador puede determinar la inexistencia de responsabilidad, establecer que si existe responsabilidad en caso se hubiera recomendado el archivamiento del PAD o imponer una sanción distinta a la recomendada, para dicho efecto deberá fundamentar las razones por las cuales se aparta de la recomendación del órgano instructor. Sin embargo, en ningún caso el órgano sancionador podrá imponer una sanción de mayor gravedad a la que puede imponer dentro de su competencia (Cfr. Informe Técnico 1420-2019-SERVIR/GPGSC, Perú).

CONCLUSIÓN

Los órganos de instrucción en el procedimiento administrativo disciplinario (PAD) son competentes conforme a sus documentos de gestión, estos órganos realizan la actividad probatoria de cargo y de descargo garantizando el debido procedimiento administrativo, su actuar culmina con la emisión y remisión del informe final de instrucción al órgano sancionador respectivo.

ACTOS ADMINISTRATIVOS A CARGO DEL ÓRGANO SANCIONADOR

José María Pacori Cari
Maestro en Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín – Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo

AUTORIDADES DEL PAD

Sanción	Primera Instancia			Segunda Instancia
	Órgano Instructor	Órgano Sancionador	Oficialización de la sanción	
Amonestación Escrita	Jefe inmediato del presunto infractor	Jefe inmediato del presunto infractor	Jefe de recursos humanos	Jefe de recursos humanos
Suspensión	Jefe inmediato del presunto infractor	Jefe de recursos humanos	Jefe de recursos humanos	Tribunal del Servicio Civil
Destitución	Jefe de recursos humanos	Titular de la entidad	Titular de la entidad	Tribunal del Servicio Civil

FASE SANCIONADORA

Esta fase se encuentra a cargo del órgano sancionador y comprende desde la recepción del informe del órgano instructor, hasta la emisión de la comunicación que determina la imposición de sanción o que determina la declaración de no a lugar, disponiendo, en este último caso, el archivo del procedimiento.

El órgano sancionador debe emitir la comunicación pronunciándose sobre la comisión de la infracción imputada al servidor civil, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de haber recibido el informe del órgano instructor, prorrogable hasta por diez (10) días hábiles adicionales, debiendo sustentar tal decisión.

Entre el inicio del procedimiento administrativo disciplinario y la notificación de la comunicación que impone sanción o determina el archivamiento del procedimiento, no puede transcurrir un plazo mayor a un (01) año calendario.

FIN DEL PROCEDIMIENTO EN PRIMERA INSTANCIA

La resolución del órgano sancionador pronunciándose sobre la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa disciplinaria pone fin a la instancia.

Dicha resolución debe encontrarse motivada y debe ser notificada al servidor civil a más tardar dentro de los cinco (05) días hábiles siguientes de haber sido emitida.

Si la resolución determina la inexistencia de responsabilidad administrativa disciplinaria, también deberá disponer la reincorporación del servidor civil al ejercicio de sus funciones, en caso se le hubiera aplicado alguna medida provisional.

CONTENIDO DEL ACTO QUE PONE FIN AL PROCEDIMIENTO

El acto que pone fin al procedimiento disciplinario en primera instancia debe contener, al menos:

a) La referencia a la falta incurrida, lo cual incluye la descripción de los hechos y las normas vulneradas, debiendo expresar con toda precisión su responsabilidad respecto de la falta que se estime cometida.

b) La sanción impuesta.

c) El plazo para impugnar.

d) La autoridad que resuelve el recurso de apelación.

PROCEDIMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATORIOS

El término perentorio para la interposición de los medios impugnatorios es de quince (15) días hábiles, y debe resolverse en el plazo de treinta (30) días hábiles. La resolución de la apelación agota la vía administrativa.

La interposición de los medios impugnatorios no suspende la ejecución del acto impugnado.

El recurso de apelación se interpone cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas, se trate de cuestiones de puro derecho o se cuente con nueva prueba instrumental. Se dirige a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico. La apelación es sin efecto suspensivo.

TRIBUNAL DEL SERVICIO CIVIL

La autoridad competente para conocer y resolver el recurso de apelación en materia disciplinaria es el Tribunal del Servicio Civil, con excepción del recurso de apelación contra la sanción de amonestación escrita, que es conocida por el jefe de recursos humanos.

La resolución de dicho tribunal pronunciándose sobre el recurso de apelación agota la vía administrativa.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

El servidor civil podrá interponer recurso de reconsideración o de apelación contra el acto administrativo que pone fin al procedimiento disciplinario de primera instancia, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes de su notificación y debe resolverse en el plazo de treinta (30) días hábiles.

La segunda instancia se encuentra a cargo del Tribunal del Servicio Civil y comprende la resolución de los recursos de apelación, lo que pone término al procedimiento sancionador en la vía administrativa.

Los recursos de apelación contra las resoluciones que imponen sanción son resueltos por el Tribunal dentro de los quince (15) días hábiles siguientes de haber declarado que el expediente está listo para resolver.

La interposición de los medios impugnatorios no suspende la ejecución del acto impugnado

CLASES DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Recursos de reconsideración. El recurso de reconsideración se sustentará en la presentación de prueba nueva y se interpondrá ante el órgano sancionador que impuso la sanción, el que se encargará de resolverlo. Su no interposición no impide la presentación del recurso de apelación.

Recursos de apelación. El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas, se trate de cuestiones de puro derecho o se cuente con nueva prueba instrumental. Se dirige a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna quien eleva lo actuado al superior jerárquico para que resuelva o para su remisión al Tribunal del Servicio Civil, según corresponda. La apelación no tiene efecto suspensivo.

Agotamiento de la vía administrativa. La resolución del Tribunal del Servicio Civil que resuelve el recurso de apelación o la denegatoria ficta, agotan la vía administrativa, por lo que no cabe interponer recurso alguno. Contra las decisiones del Tribunal, corresponde interponer demanda contencioso administrativa.

ESTRUCTURA DEL ACTO DE SANCIÓN DISCIPLINARIA

1. Los antecedentes y documentos que dieron lugar al inicio del procedimiento.

2. La falta incurrida, incluyendo la descripción de los hechos y las normas vulneradas, debiendo expresar con toda precisión la responsabilidad del servidor o ex servidor civil respecto de la falta que se estime cometida.

3. La sanción impuesta.

4. Los recursos administrativos (reconsideración o apelación) que pueden interponerse contra el acto de sanción.

5. El plazo para impugnar.

6. La autoridad ante quien se presenta el recurso administrativo.

7. La autoridad encargada de resolver el recurso de reconsideración o apelación que se pudiera presentar.

ESTRUCTURA DEL ACTO DE ARCHIVO DEL PAD

1. Identificación del servidor o ex servidor civil, así como del puesto desempeñado al momento de la comisión de la falta.

2. Los antecedentes y documentos que dieron lugar al inicio del procedimiento.

3. De ser el caso, descripción de los hechos identificados producto de la investigación realizada.

4. Norma jurídica presuntamente vulnerada.

5. Fundamentación de las razones por las que se archiva. Análisis de los documentos y en general de los medios probatorios que sirven de sustento para la decisión.

6. Decisión de archivo.

CAUSALES DE NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto.

3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.

4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

REQUISITOS DE VALIDEZ DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia. Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

2. Objeto o contenido. Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos.

3. Finalidad Pública. Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitársele a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley.

4. Motivación. El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

5. Procedimiento regular. Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.